Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2016

Nr. 23 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

In deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, over de nieuwe verdeling per 2017 van het onderdeel Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV) in het gemeentefonds.

1. Aanleiding

Met de brief aan uw Kamer van mei vorig jaar[1] is de tweede fase van het groot onderhoud aan het gemeentefonds afgerond. Uit het in die fase uitgevoerde onderzoek is gebleken dat de verdeling van het subcluster VHROSV aangepast diende te worden, omdat de kosten van gemeenten en het verdeelmodel niet meer op elkaar aansloten. Voor de kleinere (plattelands-) gemeenten zijn de kosten hoger dan waar in de verdeling rekening mee wordt gehouden. Voor de grotere gemeenten was het beeld minder eenduidig. De algemene uitgangspunten en de aanpak van het groot onderhoud gemeentefonds heb ik in het voorjaar van 2014 uiteengezet in de brief aan uw Kamer[2].

Zowel de VNG als de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben vorig jaar in hun advies over de tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds aangegeven dat voor het subcluster VHROSV vragen resteren, waarvoor vervolgonderzoek noodzakelijk was. De VNG stelde de vraag in hoeverre het kostenniveau structureel is, dan wel of sprake is van een inhaaleffect in de cijfers voor de kleinere (plattelands-) gemeenten. Ook de Rfv gaf aan dat een langjarig beeld nodig is. Daarnaast vroeg de VNG de mogelijkheden na te gaan om de verdeling beter te laten aansluiten op de daadwerkelijke investeringsopgaven. Het taakgebied VHROSV kent een duidelijke conjuncturele component (onder andere

[1] Kamerstuk 34 000 B, nr. 25.
[2] Kamerstuk 33 750 B, nr. 15.

kst-34300-B-23
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

gebiedsontwikkeling). Daarnaast was nog onduidelijk wat de afschaffing van de Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV)-middelen voor de komende jaren voor -vooral grotere- gemeenten zou gaan betekenen.

De onzekerheden in acht nemend hebben de fondsbeheerders vorig jaar besloten de nieuwe verdeling voor slechts 33% in te voeren. Aanvullend is, mede op advies van de VNG en de Rfv, besloten om voor de jaren 2017 en verder een verdiepend onderzoek in te stellen naar het subcluster VHROSV, alvorens een besluit te nemen over het restant.

2. Uitkomsten verdiepend onderzoek

De VNG en de Rfv zijn intensief betrokken geweest bij de uitvoering van het verdiepende onderzoek, zowel bij de keuze van de onderzoeksaanpak als de begeleiding. De resultaten van het verdiepende onderzoek sluiten cijfermatig grotendeels aan bij de resultaten van het onderzoek uit 2015[3]. Ook uit het recente onderzoek komt naar voren dat voor het gehele subcluster VHROSV geldt dat de kosten per inwoner hoger zijn voor gemeenten met een groot buitengebied en lager per inwoner voor de meer stedelijke gemeenten en gemeenten met veel inwoners. Op de onderdelen wonen en gebiedsontwikkeling binnen het subcluster is het beeld tegengesteld en hebben grotere gemeenten meer kosten dan de kleinere.

Tegelijkertijd benoemen de onderzoekers opnieuw een aantal knelpunten. Uit het onderzoek blijkt dat op het onderdeel gebiedsontwikkeling binnen het subcluster VHROSV de mate van inpasbaarheid van lasten met een investeringskarakter in de systematiek van het gemeentefonds een vraagstuk blijft. De verschillen in uitgavenniveaus hangen voor het onderdeel gebiedsontwikkeling samen met de grote mate van beleidsvrijheid en de verschillen in ambitieniveaus en hoe hiermee in de gemeentelijke begrotingen wordt omgegaan.
Ook worden opnieuw meerdere ontwikkelingen (onder andere omgevingswet, conjuncturele veranderingen, wegvallen ISV-middelen, veranderende inkomsten uit leges) genoemd die impact hebben op de toekomstige kostenpatronen van gemeenten. Deze toekomstige ontwikkelingen zijn moeilijk inpasbaar in de huidige systematiek van het gemeentefonds, waar vooral wordt gekeken naar de huidige uitgavenniveaus en die uit het (recente) verleden.

Gezien deze ontwikkelingen en de benoemde knelpunten liggen de uitkomsten niet eenduidig. Ten aanzien van de afbakening van het onderdeel gebiedsontwikkeling en het meerjarige beeld van de gemeentelijke uitgaven heeft het onderzoek tot aanvullende inzichten geleid, zonder dat eenduidig is vast komen te staan wat het taakgebied precies omvat; de verscheidenheid aan investeringen door gemeenten op dit onderdeel is hiervoor te groot. Gebleken is dat de vragen van de VNG en de Rfv die de aanleiding vormden voor het verdiepende onderzoek voor zover mogelijk zijn beantwoord. De vragen voor het onderdeel gebiedsontwikkeling – met veel investeringsopgaven – blijven deels nog onbeantwoord.

De onderzoekers adviseren desalniettemin de nieuwe verdeelformule op basis van het eerdere onderzoek uit 2015 volledig door te voeren, omdat het verdiepende onderzoek de eerdere uitkomsten bevestigt. Tegelijkertijd is het advies jaarlijks de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten in kaart te brengen en het effect op
de verdeling te onderzoeken en deze aan te passen indien daar aanleiding toe is. Ook beveelt het onderzoeksbureau aan een meer fundamentele

[3] Kamerstuk 34 300 B, nr. 17.

discussie te voeren over de verdeelsystematiek: hoe om te gaan met gebiedsontwikkeling in het gemeentefonds en hoe om te gaan met de afwijkende kostenpatronen van de vier grote steden?

3. Voorstel tot verdeling

Zoals gebruikelijk heb ik de Rfv en de VNG gevraagd om advies. Deze adviezen heb ik respectievelijk eind april en medio mei ontvangen en treft u als bijlagen bij deze brief aan. Daarnaast heb ik kennisgenomen van de op de Algemene Ledenvergadering van de VNG op 8 juni aangenomen motie tot volledige invoering van de nieuwe verdeling (51% voor, 49% tegen).

De VNG geeft in haar advies aan dat de grote herverdeeleffecten voor de grootste nadeelgemeenten als een bijzondere omstandigheid gezien kunnen worden. Ook stelt de VNG nog vragen bij de gevonden uitgavenniveaus van gebiedsontwikkeling en stadsvernieuwing. Dit bracht de VNG in mei tot het advies om in 2017 opnieuw 33% van de nieuwe verdeling in te voeren, onder het voorbehoud dat de grootste nadeelgemeenten op een passende manier worden gecompenseerd.

De Rfv adviseert alles overwegende om de door de onderzoekers voorgestelde verdeling in te voeren. De in het onderzoek gevonden kostenpatronen rechtvaardigen dit in de ogen van de Rfv. Wel maakt de Rfv opmerkingen over de geconstateerde verschillen op het onderdeel gebiedsontwikkeling binnen het subcluster VHROSV. Overwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld zijn of het uitgavenniveau voor gebiedsontwikkeling nu een structureel beeld laat zien en in welke mate dit niveau door verschillende ambitieniveaus wordt bepaald. Verder vraagt de Rfv zich af of het onderzoeksjaar 2014 representatief is voor de vier grote steden afzonderlijk, zonder daar verder conclusies aan te verbinden voor doorvoering van de verdeling.
Ook door de wethouders Financiën van de vier grote steden ben ik per brief gewezen op de fluctuaties tussen de verschillende jaren op het onderdeel gebiedsontwikkeling. In hun ogen zou dit aanleiding moeten zijn de door de onderzoekers voorgestelde verdeling in het geheel niet door te voeren.

Ook na het verdiepende onderzoek constateer ik dat er nog steeds geen resultaten liggen die drager kunnen zijn voor een eenduidige herverdeling. Daarvoor zijn er te veel open einden die samenhangen met de begrenzingen van de huidige verdeelsystematiek en het grote aantal ontwikkelingen op de onderzochte beleidsterreinen. Verder bestaat er – getuige de met een nipte meerderheid aangenomen motie op de Algemene Ledenvergadering van de VNG – onder gemeenten verdeeldheid over de wijze waarop de onderzoeksresultaten moeten worden vertaald naar een geactualiseerde verdeelsystematiek.

Ik acht het echter van belang dat gemeenten weten waar ze in 2017 en volgende jaren aan toe zijn. Dat vooral de kostenpatronen van de kleinere gemeenten met een groot buitengebied niet meer aansluiten op de verdeling van het gemeentefonds, vraagt om een aanpassing. Tegelijkertijd concludeer ik dat, ook na het verdiepende onderzoek, er te veel onzekerheden blijven bestaan om over te gaan tot het volledig en onverkort invoeren van de door onderzoekers voorgestelde nieuwe verdeelformule.

De openstaande vraagpunten kunnen in mijn ogen het best worden meegenomen in het kader van de herziening van de gemeentelijke financiële verhoudingen. In deze herziening wordt ook buiten de kaders

van de huidige systematiek gekeken naar toekomstige verdeelmodellen. Zowel de VNG als de Rfv hebben in hun adviezen bij het groot onderhoud aan het gemeentefonds in 2014 en 2015 gevraagd om een fundamentele herziening van de uitgangspunten van de verdeling. Daarnaast is op 24 november 2015 in uw Kamer de motie Veldman/Wolbert aangenomen waarin wordt gevraagd om een fundamentele herziening van de grondslagen van de financiële verhoudingen. Ik heb inmiddels met de VNG afspraken gemaakt over dit meerjarige herzieningstraject dat op korte termijn een aanvang zal nemen. In dit traject zullen de vraagpunten worden meegenomen die na het verdiepende onderzoek uit 2016 resteren.

Alles afwegende kies ik ervoor de door de onderzoekers voorgestelde verdeling opnieuw voor 33% in te voeren. Hiermee komt het aandeel van de nieuwe verdeelformule uit op 66%. Met deze aanvullende stap van 33% extra volgens de nieuwe verdeling rond ik de herverdeling van het subcluster VHROSV af. Nieuw nader onderzoek naar de uitgaven van gebiedsontwikkeling en stedelijke vernieuwing binnen de kaders van de huidige verdeelsystematiek zal naar mijn verwachting tot onvoldoende nieuwe inzichten leiden.

In de bijlage bij deze brief treft u de herverdeeleffecten van het subcluster VHROSV per groottegroep van gemeenten. Zoals gebruikelijk groeien gemeenten geleidelijk naar dit effect toe, waarbij het negatieve herverdeeleffect wordt begrensd op maximaal € 15 per inwoner per jaar. Gezien de eerder genoemde onzekerheden en de oproep vanuit de VNG en gemeenten om grote herverdeeleffecten te vermijden in deze jaren van decentralisaties en grote budgettaire veranderingen[4] zien de fondsbeheerders bovendien reden voor een nadere maatregel om onevenredig grote uitschieters te compenseren. Om deze reden zal het totale negatieve herverdeeleffect voor de aanvullende stap van 33% van het subcluster VHROSV worden gemaximeerd op € 30 per inwoner.
Bij de vormgeving van de overgangsregeling zullen ook de herverdeeleffecten worden betrokken uit de meicirculaire 2015. De gezamenlijke herverdeeleffecten voor gemeenten zullen per jaar via een overgangsregeling nooit meer bedragen dan € 15 per inwoner negatief. De ingroei naar het nieuwe verdeelmodel wordt hiermee over een aantal jaren verspreid. In de cijfers in de bijlage bij deze brief is de aanvullende compenserende maatregel verwerkt. In juli zal ik de gemeenten per brief informeren over de gevolgen en doorwerking per gemeente.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok

[4] Zie hierover ook de brief van de 234 wethouders Financiën uit november 2015.

Bijlage:

Herverdeling subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke Vernieuwing

In onderstaande tabel worden de herverdeeleffecten gepresenteerd van de in de brief beschreven aanvullende stap van 33% met maximering. De weergave betreft de structurele situatie per grootteggroep van gemeenten. De herverdeeleffecten in totaal en per inwoner zijn uitgedrukt in euro's.

Tabel 1 Uitkomst herverdeling VHROSV na verdiepend onderzoek

	Herverdeeleffect totaal	Herverdeeleffect per inw
0-20.000	13.212.899	8
20-50.000	33.241.569	6
50-100.000	2.165.062	1
100-250.000	-9.436.797	-2
>250.000	-39.182.733	-17